

حکمرانی خوب و الزامات سازه‌ای شفافیت

(با تأکید بر اسناد فرادستی جمهوری اسلامی ایران)^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۴/۲۱

تاریخ تأیید: ۱۴۰۲/۷/۱۸

علیرضا زهیری*

چکیده

۱۰۵

این حکمرانی / سال اول / شماره دوم / پاییز و زمستان ۱۴۰۲

نظام جمهوری اسلامی به‌رغم توفیقات بسیاری که در طول حیات خود داشته، با معضلات و چالش‌هایی نیز روبه‌رو بوده که کارآمدی آن را با اختلال مواجه ساخته است. وجود فساد و نبود شفافیت یکی از معضلات فراگیری است که گریبان بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران را گرفته و هزینه‌های فراوان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را در پی داشته است. شفافیت به مفهوم آشکاربودن اطلاعات دولتی و حق دسترسی شهروندان به آن اطلاعات به عنوان عامل مؤثر در جلوگیری از فساد و سوء استفاده از قدرت دولتی از نشانگان حکمرانی مطلوب است. پرسش این است که شفافیت در ایران با چه چالش‌هایی روبه‌روست و راه حل ارتقای شفافیت کدام است؟ در حال حاضر به‌رغم وجود الزامات سازه‌ای شفافیت در اسناد بالادستی، نبود ترتیبات نهادی مانند ابهام در سامانه‌های سیاسی، شکاف میان قوانین و اقدامات دولتی، پایین بودن ضریب پاسخ‌گویی نظام سیاسی، پایین بودن ضریب اعتماد عمومی به کارآمدی دولت، ضعف در نهادمندی سیاسی و نبود نهادهای مدنی فعال، بوروکراسی غیر شفاف و دشواری دسترسی به اطلاعات، وجود نهادهای نظارتی ناکارآمد و وجود ابهام و پیچیدگی در قوانین و مقررات، به کاهش شفافیت انجامیده و در نتیجه زمینه‌های گسترش فساد را فراهم ساخته است.

واژگان کلیدی: فساد، شفافیت، حکمرانی خوب، اسناد فرادستی، نهادمندی سیاسی.

۱. این مقاله با هماهنگی «دبیرخانه کنفرانس ملی سیاست‌گذاری عمومی و حکمرانی اسلامی» در این شماره مجله به چاپ رسیده است.

* پژوهشگر گروه علوم سیاسی پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی (d_zahiri@yahoo.com).

مقدمه

کارآمدی که برخی آن را مشروعیت ثانویه دانسته‌اند، ارتباط وثیقی با وضعیت حکمرانی دارد. حکمرانی بر فراگرد مدیریت سیاسی قرار دارد و مبانی هنجاری اقتدار سیاسی، سبک هدایت امور عمومی و به‌کارگیری منابع عمومی را در بر می‌گیرد. یکی از موضوعاتی که بر حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران سایه افکنده است، وجود فساد گسترده و ضعف پاسخ‌گویی حکمرانان است.

دشوارة فساد و ضعف پاسخ‌گویی از جمله مسائلی است که گریبان بسیاری از کشورهای در حال توسعه را گرفته است. مبارزه با فساد به عنوان پاشنه آشیل کارآمدی نظام سیاسی و حکمرانی خوب، ربط وثیقی با دیگر کارویژه‌ها و بلکه ساختار حکمرانی دارد و از این جهت اهمیت فزاینده‌ای دارد. فساد پدیده‌ای تعمیم‌یافته و یک مشکل جهانی است که بر بسیاری جوامع سایه انداخته است؛ اما میزان آن متفاوت است. طبق آمارهای موجود، ایران در زمره کشورهای پرفساد قرار دارد. در آخرین نتایج شفافیت بین‌الملل (۲۰۱۶م) که به طور نظام‌مند وضعیت کشورهای جهان را از حیث شیوع فساد پایش می‌کند، رتبه ایران در بین ۱۶۷ کشور جهان، ۱۳۱ است. طبق برآوردهای بانک جهانی (۲۰۱۴م) در زمینه کنترل فساد، به عنوان یکی از ابعاد شش‌گانه حکمرانی خوب، رتبه ایران در بین ۲۰۰ کشور جهان ۱۳۷ است (پاک‌سرشت و افشار، ۱۳۹۶، ص ۱۸۰).

درخواست‌های فزاینده برای شفافیت در موضوعات اداری، مالی و اقتصادی نشان‌دهنده گرایش جهانی به سمت شفافیت بیشتر در زمینه‌های مشکل‌ساز است. از آنجا که گسترش شفافیت تحت‌تأثیر گسترش مردم‌سالاری و توسعه نهادهای مدنی بوده است، این مؤلفه یک رابطه دیالکتیک با چگونگی ساختار حکمرانی و دیگر مؤلفه‌های کارکردی آن دارد. لازمه شفافیت، پاسخ‌گوبودن حاکمیت، مسئولیت‌پذیری آن و پیروی از حاکمیت قانون و مشارکت نهادهای مدنی است. پیامد چنین وضعیتی به گسترش و فراگیری عدالت و کارایی و اثربخشی می‌انجامد. بنابراین بحث‌کردن درباره شفافیت و پاسخ‌گویی درواقع به‌میان‌کشیدن جنبه‌های مختلف حکمرانی است. به همین دلیل گفته می‌شود در حکمرانی خوب بخشی از حکمرانی بر عهده شهروندان و به تعبیری نهادهای مدنی قرار می‌گیرد. در الگوهای جدید نحوه تعامل دولت و شهروندان از اهمیت برخوردار است و دیگر، دولت‌ها بازیگر اصلی به‌شمار نمی‌آیند؛ بلکه بازیگران مختلفی از جمله دولت، نهادهای مدنی و شهروندان در جامعه حضور دارند. الگوی «حکمرانی خوب» اکنون رویکرد غالب جامعه

جهانی است و بر بسترسازی به منظور تقویت نهادهای مدنی و آزادی‌های اجتماعی تأکید دارد.

حکمرانی و دوگانه فساد / شفافیت

تعریف عام و کلی بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد اداری که تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده، سوء استفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی است (World Bank, 1997, p.102). بانک جهانی با رویکردی واقع‌بینانه و نسبتاً جامع، ریشه فساد را در ناکارآمدی‌های ساختاری-نهادی، نبود نظارت، قوانین تبعیض‌آمیز و عدم شفافیت در بازار و اطلاعات می‌داند.

فساد در معنای عام سوء استفاده از منصب عمومی برای منافع شخصی، همزاد اقتدار و مسئولیت در نظام‌های اجتماعی است و در نتیجه قدمتی به درازای امر عمومی یا حکمرانی دارد؛ اما از دهه ۱۹۹۰ میلادی بود که فساد به یک چالش اساسی در نظام حکمرانی کشورها بدل شد و اهمیت پیدا کرد. فراگیری فساد در کشورهایی با تنوع نظام اقتصادی مسلط یا سطح توسعه‌یافتگی، گویای این واقعیت بود که فساد پدیده‌ای به‌شدت پیچیده و چندلایه است و هیچ کشوری از آن مصون نیست. طبق برآورد بانک جهانی، سالانه هشتاد میلیارد دلار در امور تجاری در جهان رشوه رد و بدل می‌شود و طبق برآورد شفافیت بین‌الملل، هیچ کشوری در دنیا نیست که در تجارت خارجی رشوه پرداخت نکرده باشد (رسولی، ۱۳۸۷، ص ۶۲).

علاوه بر فساد مالی و اقتصادی، جنبه‌های دیگر فساد نیز اهمیت دارد؛ مانند فساد سیاسی یا همان سوء استفاده از قدرت سیاسی برای اهداف شخصی نامشروع؛ نیز فساد قانونی که همان وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاست‌مداران قدرتمند و طبقات مورد لطف حکومت است. از این روش برای اعطای امتیازات یا رانت بهره گرفته می‌شود. البته این مورد نافی فساد به معنای رفتار مغایر با قانون نیست. فساد اداری نیز ابزاری نامشروع برای برآوردن تقاضاهای نامشروع از نظام اداری برای دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر آن هم خارج از چهارچوب رسمی وظایف و نقش دولتی می‌باشد.

درواقع فساد را باید نوعی عارضه ناشی از ضعف بنیادین دولت و حکومت به‌شمار آورد. دستیابی به رفاه پایدار و ریشه‌کنی فقر به دولتی کارآمد و شفاف نیاز دارد. داده‌های کشورها نشان می‌دهد نوعی هم‌بستگی مستقیم معنادار میان حکمرانی و نتایج اجتماعی و اقتصادی وجود دارد (ضمیری و نصیری، ۱۳۸۹، ص ۱۸۹)؛ بنابراین میان فساد و کیفیت حکمرانی رابطه معناداری وجود دارد.

نخستین مباحث نظری درباره فساد به بعد از دهه ۱۹۶۰ میلادی باز می‌گردد و تلاش برای کاهش آن در دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت. امروزه فساد مشکلی است که نه تنها گریبان گیر کشورهای در حال توسعه است، بلکه در کشورهای توسعه یافته نیز وجود دارد؛ با این حال میزان گستردگی این پدیده در کشورهای در حال توسعه بسیار وسیع تر است (موش اوقلوریال و دورگان، ۱۳۹۰، ص ۴).

شفافیت یکی از مفاهیم کلیدی در مباحث مربوط به فساد و سلامت اداری است که مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به کار می‌رود (حسنی و شمس، ۱۳۹۰، ص ۹۹)؛ به عبارت دیگر فرایند شفاف سازی با گشایش کارهای مختلف برای افراد و افکار عمومی زمینه قانون مندی و نظارت پذیری را فراهم می‌کند که این عوامل از مهم ترین نشانگان سلامت نظام سیاسی و حکمرانی خوب است. امروزه به دلیل گسترش آگاهی های سیاسی و اجتماعی و انقلاب ارتباطات، حکومت ها بیش از گذشته ناگزیر از توجه به این مقولات هستند.

از مهم ترین سازوکارهای جلوگیری از فساد و پاسخ گو کردن دولت، به کارگیری اصل شفافیت است. شفافیت از طریق آشکار ساختن روند امور دولتی و عملکرد مقامات حکومتی خطر ارتکاب فساد و سوء استفاده از موقعیت و مقام را کاهش می‌دهد. در محیط های غیر شفاف و مبهم، امکان کج روی های اداری افزایش می‌یابد و رفتارهای فساد آلود آسان می‌شود. بنابراین شاید به جرئت بتوان ادعا کرد که کارآمدترین و مؤثرترین شیوه های مبارزه با فساد، خروج از فضای تاریک و مبهم، شفاف سازی و روشن ساختن محیط و ساختار اداری است. شایان توجه است شفافیت و فساد در مقابل هم قرار داشته و با یکدیگر رابطه معکوس دارند؛ یعنی در صورتی که شفافیت بیشتر شود، دامنه فساد کمتر می‌شود (اختری و دارابی، ۱۳۹۸، ص ۸۱).

به کار بردن شفافیت در مورد اطلاعات، داده ها و رویه ها به معنای آشکار بودن و در دسترس بودن آنها برای بررسی و نظارت بر آنها می‌باشد (ساریخانی، ۱۳۹۲، ص ۹۳).

شفاف سازی، استعاره ای از یک کاربرد نسبتاً جدیدی است که طی دهه ۱۹۹۰ پدیداری چشمگیری داشته است. شفافیت را می‌توان این گونه تعریف تعریف کرد: «وضعیتی که در آن، دانش فعالیت هایی که مورد علاقه عموم است، آشکار شود؛ به طوری که استعداد بالقوه برای مسئولیت را آشکار می‌سازد» (Sturges, 2007, p.5).

در نهج البلاغه نیز به عنوان یک الگوی اسلامی در امر حکمرانی اسلامی بر ارائه اطلاعات حکومتی به مردم اشاره شده و به حق دانستن مردم اذعان شده است؛ تا جایی که در دیدگاه اسلام

فقط اسرار نظامی و امنیتی جامعه است که از این حیطه استثنا شده است. در روایتی از حضرت امیر (نقل شده است): «آگاه باشید که شما این حق را بر عهده من دارید که هیچ رازی را مگر در خصوص جنگ از شما پنهان نکنم و هیچ امری را بدون مشورت با شما جز در احکام شرعی انجام ندهم» (صالح، ۱۴۱۴ ق، ص ۴۲۴).

بنابراین کتمان که نقطه مقابل شفافیت است، در اسلام نکوهش شده است. واژه «کتمان» از ماده «کتم» به معنای پنهان کردن است و در اصطلاح عبارت از عدم اظهار چیزی است که اعلام آن لازم و مورد نیاز فرد یا جامعه بوده و داعی بر اظهار آن موجود است (مصطفوی، ۱۴۳۰ ق، ج ۱۰، ص ۲۳).

۱. چهارچوب نظری

۱۰۹ رویکردهای مختلفی درباره مبارزه با فساد پیشنهاد شده است؛ اما بیشتر آن‌ها در اجرا شکست خورده‌اند. در این میان سه رویکرد بیشترین توجه را به سیاست‌های فساد داشته‌اند: تئوری کنش جمعی؛ رویکرد اقتصاد سیاسی؛ تئوری حکمرانی خوب. پیشنهاد تئوری کنش جمعی در سیاست‌های ضد فساد، اصلاح ارزش‌های اجتماعی از طریق مقاومت اخلاقی و پیشنهاد رویکرد اقتصاد سیاسی کنار زدن گروه و شبکه‌های فساد از طریق مقاومت‌های سیاسی بوده است. این دو رویکرد هرچند بخشی از مبارزه با فساد را سامان دادند، جای چندان‌ی در میان صاحب‌نظران نیافتند؛ در حالی که حکمرانی خوب به دلیل توجه به جنبه‌های گوناگون حکمرانی و اتصال زنجیره‌های میان هر یک از مؤلفه‌های ساختاری و کارکردی آن و همچنین در نظر گرفتن کیفیت حکمرانی که از مؤلفه‌های مؤثر در سیاست‌های ضد فساد می‌باشد، در سیاست‌های ضد فساد موفق‌تر عمل می‌کند (پاک‌سرشت و افشار، ۱۳۹۶، ص ۱۸۴-۱۸۵).

الگوی حکمرانی خوب ابتدا در بُعد اقتصادی در دستور کار مجامع بین‌المللی قرار گرفت و به عنوان پیش شرط کمک‌های توسعه از جانب مؤسسات بین‌المللی مالی به کشورهای در حال توسعه و فقیر مطرح شد. بعدها علاوه بر بُعد اقتصادی، بُعد سیاسی نیز به آن افزوده شد.

تا کنون تعریف‌های متعددی از این مفهوم به عمل آمده است. در تعریف اتحادیه اروپا، حکم‌روایی خوب به عنوان مدیریت شفاف و پاسخ‌گو با هدف نیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار تعریف شده است. چارلیک معتقد است حکم‌روایی خوب عبارت

است از: «مدیریت مؤثر اقدامات عمومی از طریق ایجاد یک رژیم (مجموعه‌ای از قوانین و مقررات) که به عنوان نقطه آغاز برای ارتقا و پیاده‌سازی ارزش‌های اجتماعی ایجادشده از طرف تک‌تک افراد و گروه‌های اجتماعی پذیرفته‌شده است» این تعریف دربردارنده جنبه هنجاری مفهوم حکم‌روایی و ماهیت روابط بین صاحبان قدرت و اقشار مختلف مردم می‌باشد (اسماعیل‌زاده و همتی، ۱۳۹۱، ص ۱۰۵).

حکمرانی خوب دارای دو جنبه است:

نخست، جنبه ساختاری: از نوعی حکمرانی سه‌وجهی شامل دولت، بخش خصوصی (بازار) و نهادهای مدنی سخن می‌گوید. نکته کلیدی این نظریه تعامل و همکاری سه بخش دولتی، خصوصی و نهادهای مدنی است که بر نظام شراکتی تأکید دارد و از طریق دخالت‌دادن مردم در حکمرانی، ابعاد حکمرانی را توسعه می‌دهد و امکان توزیع قدرت را فراهم می‌آورد و مشتمل بر یک راهبرد اصلاحی وسیع برای تقویت نهادهای جامعه مدنی است. این نوع حکمرانی به کیفیت دخالت حکومت توجه دارد. از آنجا که بازار بدون مداخله حکومت، نهادی بی‌رحم و به‌شدت سودانگار است، پس حکومت کارآمد می‌تواند آن را مهار کند. از طرفی حکومت نیز عاری از اشتباه نبوده و دچار فساد می‌شود و حتی در صدد به‌حداکثر رساندن سود سیاست‌مداران دولتی می‌شود و فقط از طریق جامعه مدنی قابل کنترل و مهار است.

دوم، جنبه کارکردی: به حداقل هشت کار ویژه برای حکمرانی خوب اشاره دارد. در گزارش کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه، حکمرانی خوب دارای هشت ویژگی عمده است. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: مشارکت، اجتماع‌محوری، پاسخ‌گویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی و کارایی، عدالت، فراگیری و پیروی از حاکمیت قانون. این ویژگی‌ها تضمین می‌کند که فساد به حداقل برسد، نظرات اقلیت‌ها به حساب آید و صدای اقشار آسیب‌پذیر جامعه در تصمیم‌گیری‌ها شنیده شود. همچنین به نیازهای حال و آینده جامعه پاسخ داده شود. در گزارش این کمیسیون شفافیت بدان معناست که تصمیمات و اجرای آن با استفاده از قوانین و مقررات انجام گیرد. همچنین امکان دسترسی به اطلاعات به‌صورت آزادانه برای همه کسانی که در معرض این تصمیمات هستند، مقدور باشد. معنای دیگر شفافیت، ارائه اطلاعات

لازم و قابل فهم در قالب فرم‌های مشخص و از طریق رسانه‌های عمومی است.*

مفهوم حکمرانی (Governance) وسیع‌تر از حکومت (Government) است. حکومت به طور مشخص با نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمین معین و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن سروکار دارد؛ در حالی که در تعریف حکمرانی، سه اصطلاح مورد توجه صاحب‌نظران قرار می‌گیرند: پاسخ‌گویی (حساب‌پس‌دهی)؛ مشروعیت و شفافیت (پورعزت و دیگران، ۱۳۸۹، ص ۱۸-۱۹). بدین ترتیب حکمرانی خوب علاوه بر دارا بودن حکومت خوب، نهادهای بیرون از حکومت را نیز در حکمرانی مشارکت می‌دهد.

مطرح‌کنندگان الگوی حکمرانی خوب تصریح کرده‌اند که کاربست آن در جوامع مختلف باید با توجه به ویژگی‌های فرهنگی و خصوصیات اجتماعی جامعه مورد نظر صورت پذیرد؛ برای مثال در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا اجرای دستورالعمل‌های این نظریه نمی‌تواند بدون توجه به آموزه‌ها و سنت‌ها و نهادهای اسلامی که نقش عمده‌ای در شکل‌دهی به بینش عمومی و رفتارهای اجتماعی و اقتصادی مردم و دولت‌های این منطقه دارد، صورت گیرد (حسین‌زاده بحرینی، ۱۳۸۳، ص ۴۸).

بدین ترتیب الگوی حکمرانی خوب ادعای متفاوتی با دیگر نظریه‌های رقیب خود دارد. شعار طراحان این نظریه این است که «قاعده واحد برای همه» وجود ندارد و شیوه بهبود حکمرانی از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت است. تنها قاعده عام نظریه حکمرانی خوب، به‌کارگیری دو مکانیسم پاسخ‌گویی و رقابت برای بهبود حکمرانی است؛ اما میزان استفاده از این دو قاعده و چگونگی اجرای آن تابع وضعیت هر جامعه‌ای است؛ برای نمونه تمرکززدایی، سازوکاری برای بهبود حکمرانی است که می‌تواند از طریق رقابت بیشتر میان مناطق و پاسخ‌گویی مسئولان محلی به بهبود حکمرانی بینجامد. نظریه حکمرانی خوب ضمن توصیه تمرکززدایی، هیچ شکل خاصی از تمرکززدایی را پیشنهاد نمی‌کند. تمرکززدایی اشکال و درجات متفاوتی دارد (می‌دری، ۱۳۸۵، ص ۲۸۴)؛ بنابراین در این نظریه توصیه‌های سیاستی بسیار منعطف و میزان و شکل سیاست‌ها نیز به وضعیت داخلی و طراحان بومی واگذار شده است.

برای مثال بحث از عدالت در همه جوامع، خوب تلقی می‌شود؛ اما اینکه عدالت چیست و بر

* این گزارش در سه صفحه در پایگاه کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل متحد درج شده است (<http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>).

چه ارکانی استوار است، مجموعه‌ای از فهم‌ها و دیدگاه‌های متفاوت را شامل می‌شود. عدالت نزد عده‌ای «برابری» و نزد دیگران «رضایت‌مندی یا اعطای حق» و نزد برخی نیز «عمل به تکلیف» یا معانی دیگر تعریف شده است. این مسئله درباره همه ویژگی‌های حکمرانی خوب صادق است. در یک ارزیابی می‌توان گفت جدال‌هایی که درباره شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، از نوع ایدئولوژی بومی است. آنچه برای ارزیابی و سنجش حکمرانی انتخاب می‌شود، بر اساس نوع اداره عمومی و چهارچوب‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشورهاست. این اختلاف هم در تعداد و هم در نوع و هم در تفسیر و تعریف ویژگی‌ها قابل مشاهده است. خصوصیات هنجاری این چهارچوب‌ها سبب موقعیتی می‌شود که حتی ویژگی‌های مشابه، تفاسیر متفاوت و متنوعی داشته باشد (جاسبی و نفری، ۱۳۸۸، ص ۸۸-۸۹). همین ظرفیت سازواره‌شدن الگوی حکمرانی خوب با وضعیت بومی، امکان بهره‌گیری از آن را در بهبود کیفیت دولت‌ها بیشتر فراهم می‌سازد. یکی از سازه‌های کلیدی در الگوی حکمرانی خوب که سایر سازه‌ها را به دنبال خود می‌کشاند، شفافیت است. شفافیت با پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، مشارکت و نهادمندی سیاسی، حاکمیت قانون، نظارت و جریان آزاد اطلاعات ارتباط سازه‌ای دارد؛ بنابراین امکان تحقق شفافیت مستلزم تحقق دیگر سازه‌های حکمرانی خوب است؛ اگرچه میان همه سازه‌ها و متغیرهای الگوی حکمرانی خوب رابطه تعاملی وجود دارد.

۲. انتقادات به حکمرانی خوب

از جمله انتقادهایی که به این نظریه می‌توان وارد کرد، مربوط به خاستگاه و منشأ اصلی اندیشه حکمرانی خوب است؛ چراکه مفهوم خوبی در این نظریه بر پایه اخلاق سرمایه‌داری قرار دارد و بر خلاف نگرش‌های فضیلت‌مدار، کسب ثروت‌های مادی را اساس سعادت‌ورزی اجتماعی تلقی می‌کند. در مقابل، حکمرانی در الگوی فضیلت‌مدار دینی، اگرچه به آبادانی این دنیایی شهروندانش اهتمام دارد، بدین بسنده نکرده، عمران دنیوی را اسباب سعادت آن‌دنیایی قرار داده است؛ همان گونه که رسول خدا ﷺ دنیا را کشت‌زار آخرت می‌دانست. بدین ترتیب می‌توان میان الگوی حکمرانی خوب و الگوی دینی حکمرانی، نسبت عموم و خصوص من وجه قایل شد. ممکن است گفته شود در آموزه‌های دینی به ویژگی‌های دولت مطلوب اشاره شده است، پس چه نیازی به الگوهایی همانند حکمرانی خوب است؟ در پاسخ باید گفت حکمرانی خوب فقط به

دنبال تأسیس منظومه‌ای است تا از طریق آن، حکومت را توانمند سازد و مقایسه آن با دولت در نظام سیاسی اسلام چندان درست به نظر نمی‌رسد؛ چراکه اساساً حکمرانی خوب از یک نظام جامع حکمرانی سخن نمی‌گوید و الگوی اخلاقی و ایدئولوژیک ارائه نمی‌کند.

این الگو با توجه به وضعیت موجود در کشورها و ناکارآمدی دولت‌ها در بهبود وضعیت زندگی و اولویت‌بخشیدن به برخی کارویژه‌ها به عنوان راهکار خروج از ناکارآمدی و سامان‌بخشی به اداره عمومی، ویژگی‌هایی را پیشنهاد می‌کند که می‌بایست در زمینه‌های بوم‌گرایانه مورد توجه قرار گیرد. اهمیت این نظریه تأکید بر مشکلات کنونی جوامع در حال توسعه است؛ برای نمونه فساد مسئله دامن‌گیر بسیاری از کشورهاست و مهم‌ترین راهکار حل آن از طریق ایجاد شفافیت و پاسخ‌گویی است؛ اما درباره اینکه به چه چیزی فساد گفته می‌شود، اختلاف نظر وجود دارد. بی‌تردید آن گونه که اشاره شد، کاستی‌های این نظریات را به‌ویژه در جنبه‌های اخلاقی و فضیلت‌مداری باید از طریق الگوهای دینی جبران کرد.

در رویکرد ظرفیت‌شناختی دین نسبت به نهادها، پدیده‌ها و مصنوعات انسانی یا مسائل مستحدثه گاهی این امور عیناً یا با کمی تفاوت، در متن آموزه‌های دینی یافت می‌شود که همان حکم اولیه بر آن صادق است؛ اما گاهی آن امور پیشینه‌ای در دین ندارد و اکنون بر دین عرضه شده است؛ اینجاست که معرکه آرا پدید می‌آید و در باب نسبت‌سنجی دین و حکمرانی خوب نیز چنین است. بنابراین قرائت ما از دین و پدیده‌های مستحدثه می‌تواند نتایج متفاوتی در پی داشته باشد؛ به گونه‌ای که برخی قرائت‌ها این پدیده‌ها را برمی‌تابد و احکامی برای آنها صادر می‌کند و در دیگر قرائت‌ها چنین نمی‌شود و آنها را امر دینی تلقی نمی‌کند و ظرفیتی در دین برایشان قایل نمی‌شود.

حکمرانی خوب به عنوان یک موضوع مستحدثه، در تأسیس نوع خاصی از نهادها و روابط میان آنها به نظر می‌رسد در نصوص کمتر مورد توجه بوده است. این امور به طور معمول در یک دوره تاریخی به عنوان یک تجربه بشری بروز و ظهور یافته است. نمونه بهره‌گیری امام خمینی علیه السلام از الگوی جمهوریت این گونه است.

۳. ظرفیت سازه‌ای شفافیت در اسناد فرادستی

به طور کلی دو رویکرد عمده به فساد اداری می‌توان داشت: الف) فساد اداری به مثابه نوعی کژرفتاری و کج‌منشی بوروکرات‌ها مانند رشوه‌ستانی که رویکردی اخلاقی است؛ ب) فساد اداری

به مثابه ضعف ترتیبات نهادی که در بوروکراسی‌های غیر شفاف، نهادهای نظارتی ناکارآمد و در صورت وجود ابهام و پیچیدگی در قوانین و مقررات پدید می‌آید. این نوشتار توجه اصلی خود را به رویکرد دوم معطوف داشته است.

با مشاهده فهرست کشورهای که سالانه از سوی سازمان بین‌المللی شفافیت، از حیث میزان شیوع فساد بررسی و رتبه‌بندی می‌شوند، به‌خوبی آشکار می‌شود که کشورهای دارای ترتیبات نهادی انعقاد یافته که از نهادمندی کافی و سازوکارهای شایسته و کارآمد برای دستیابی به اهداف سازمان یا دولت برخوردارند، فساد کمتری نسبت به دیگر کشورها را تجربه کرده‌اند. این کشورها از برون‌دادهای منفی و چالش‌های عمومی به میزان کمتری آسیب دیده‌اند. چنانچه از این رویکرد به فساد نگریسته شود، می‌بایست به نهادها و میزان کارایی آنها توجه بیشتری کرد. بنابراین ترتیبات نهادی علاوه بر نهادمندی به این مسئله می‌پردازد که آیا قواعد بازی و محدودیت‌های نهادی کافی و مناسب برقرار شده است و آیا اکنون اثربخشی لازم را دارند یا نه؟

شفافیت و مقابله با فساد از مسائل بسیار جدی در اسناد فرادستی به شمار می‌آید؛ به طوری که ظرفیت‌های زیادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان اولین سند رسمی دربردارنده قوانین و مقررات و نهادهای ضروری برای مقابله با فساد از طریق نظارت و کنترل و پاسخ‌گویی وجود دارد. شفافیت ارتباط تنگاتنگی با پاسخ‌گویی دارد و علت تقاضا برای شفافیت سازمان‌ها آن است که افراد درون آن سازمان در قبال عملکردشان مسئول باشند.

نظارت و پاسخ‌گویی از متغیرهای حکمرانی خوب‌اند که قانون اساسی در بخش‌های مختلف بدان اهتمام داشته است. جدول زیر شکل‌های نظارت و پاسخ‌گویی را در قانون اساسی نشان می‌دهد:

جدول ۱: شکل‌های پاسخ‌گویی قوای سه‌گانه در ایران (قلی‌پور، ۱۳۸۳، ص ۹۶)

مقام رهبری	رئیس‌جمهور	قوه مقننه	قوه مجریه	قوه قضائیه	پاسخ‌گویی دیگر نهادهای عمومی
پاسخ‌گو در برابر خبرگان (اصل ۱۱۱)	پاسخ‌گو در برابر رهبری (اصل ۱۲۲)	پاسخ‌گو در برابر مردم (اصل ۹۰)	پاسخ‌گو در برابر مجلس از طریق: _ اجرای قانون	پاسخ‌گو در برابر مجلس از طریق:	پاسخ‌گویی نیروهای نظامی و لشکری به

مقام رهبری	رئیس جمهور	قوه مقننه	قوه مجریه	قوه قضائیه	پاسخ‌گویی دیگر نهادهای عمومی
	پاسخ‌گو در برابر مجلس (اصل ۸۹ و ۱۲۲) پاسخ‌گو در برابر ملت (۱۲۲)	پاسخ‌گو در برابر رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام	– پاسخ‌گویی به تحقیق و تفحص – پاسخ‌گویی به تذکر، سؤال نمایندگان و استیضاح (اصل ۸۹) – اجرای دقیق قانون بودجه – انجام بعضی امور زیر نظر مجلس – پاسخ‌گویی به شکایات مردمی از طرز کار قوه مجریه پاسخ‌گویی در برابر قوه قضائیه از طریق: – احقاق حقوق شهروندان (دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی) – اجرای صحیح و دقیق قوانین (سازمان بازرسی کل کشور) – تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی (دیوان‌های کشور) – بررسی داریایی رئیس جمهور، وزرا و	– اجرای قانون – پاسخ‌گویی به شکایات مردمی از طرز کار قوه قضائیه – تحقیق و تفحص – پاسخ‌گو در برابر رهبری – پاسخ‌گو در برابر رئیس جمهور (به دلیل مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی و تذکر قانون اساسی در صورت مشاهده تخلف)	مقام رهبری پاسخ‌گویی شورای نگهبان به مقام رهبری پاسخ‌گویی صداوسیما به مقام رهبری و مجلس (البته در قانون اساسی تصریح نشده است) پاسخ‌گویی شهرداری‌ها به شورای شهر

مقام رهبری	رئیس جمهور	قوه مقننه	قوه مجریه	قوه قضائیه	پاسخ‌گویی دیگر نهادهای عمومی
			معاونان رئیس جمهور (پاسخ‌گو به رئیس قوه قضائیه) پاسخ‌گو در برابر مقام رهبری در تبعیت از سیاست‌های کلی نظام		

در راستای اجرای هر یک از این نظارت‌ها، قوانین عمومی تدوین شده و نهادهای نظارتی و مقابله با فساد پیش‌بینی شده است. در عین حال همگام با فضای جهانی مبارزه با فساد، حکومت ایران نیز از دهه هشتاد در مبارزه با فساد اهتمام داشته است. اولین اقدام اساسی درباره مبارزه با فساد، ابلاغ فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در دهم اردیبهشت ۱۳۸۰ به سران سه قوه بود که در آن خطوط اصلی سیاست‌های ضدفساد اعلام شد (<https://farsi.khamenei.ir/messagecontent?id=3062>).

در این فرمان به تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد مالی و اقتصادی و تهیه طرحی برای مبارزه با فساد اشاره شده است. سپس هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ بنا به پیشنهاد شماره ۱۶/۸۸ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۶ نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را به تصویب رساند. از جمله مواردی که در این برنامه مورد تأکید قرار داشت، مقابله با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری از طریق شفاف‌سازی انجام امور و فعالیت‌ها و افزایش پاسخ‌گویی بوده است؛ همچنین در قسمت دیگری از برنامه به شفاف‌سازی حیطه وظایف، اختیارات و نحوه انجام امور و فعالیت واحدها و دستگاه‌های اجرایی با تأکید بر توسعه آگاهی‌های همگانی در خصوص حقوق، وظایف و تکالیف مربوط به کارکنان واحدها و دستگاه‌ها اشاره شده است (<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/125660>)، ولی بسیاری از

مواد آن اجرا نشد.

در سال ۱۳۸۴ قانون سلامت اداری و مقابله با فساد در ۳۵ ماده تقدیم مجلس شد و در نهایت در سال ۱۳۹۰، مجمع تشخیص مصلحت نظام به طور آزمایشی آن را تصویب کرد. این قانون هنوز آزمایشی است و چندان جدی گرفته نمی‌شود. بسیاری از آیین‌نامه‌های اجرایی آن هنوز تصویب نشده یا به‌تازگی تصویب شده است. این موضوع مورد انتقاد رهبر معظم انقلاب (مدظله‌العالی) واقع شده و ایشان در مرقومه خود به همایش ملی ارتقای سلامت اداری در تاریخ ۹۳/۳/۱۷ می‌نویسد: «با توجه به شرایط مناسب و امیدبخشی که از لحاظ همدلی و هماهنگی و هم‌فکری بین مسئولان امر وجود دارد، چرا اقدام قاطع و اساسی انجام نمی‌گیرد که نتیجه را همه به طور ملموس مشاهده کنند؟ توقع من از آقایان محترم این است که چه با سمینار و چه بدون آن، تصمیمات قاطع و عملی بدون هر گونه ملاحظه‌ای بگیرند و اجرا کنند» (<https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=28427>).

۱۱۷

همچنین در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در بخش ششم «نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد» به دوراه حل اشاره شده است: یکی کوچک‌سازی یا منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور؛ دیگری نظارت و ارائه اطلاعات مربوط به مقامات (قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶/۱۴۰۰، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴). در مجموع باید گفت در اسناد فرادستی هم به سیاست‌ها و هم به الزامات سازهای مبارزه با فساد به‌ویژه از طریق شفافیت و پاسخ‌گویی پرداخته شده است؛ اما به علت معیوب‌بودن چرخه سیاست‌گذاری در ایران، نتایج مطلوبی از این ظرفیت‌ها حاصل نمی‌شود.

۴. شفافیت و کنترل فساد: چالش‌ها و راهکارها

الف) چالش‌ها

شفافیت به طور معمول سودمند است؛ زیرا از یک سو مانع فساد یا کشف آن می‌شود و از سوی دیگر ابزار کشف و در نتیجه امکان تصحیح خطای سیاست‌های نهادهای دولتی را فراهم می‌سازد؛ اما همواره با چالش‌ها و موانعی روبه‌روست. برخورداری دولت‌ها از قدرت فراوان و خطر سوء استفاده از منابع قدرت نیازمند نظارت و کنترل مؤثر بر عملکرد دولت می‌باشد. نظارت

مؤثر نهادهای عمومی بر عملکرد دولت، ضریب پاسخ‌گویی و جلوگیری از سوء استفاده احتمالی از قدرت را افزایش می‌دهد؛ بنابراین به هر میزان نهادمندی سیاسی افزایش یابد، این امر زمینه پاسخ‌گویی و شفافیت امور را فراهم می‌سازد. همان گونه که پیش‌تر اشاره شد، مهم‌ترین جنبه پدیداری فساد به ضعف ترتیبات نهادی و الزامات سازه‌ای مربوط می‌شود.

به رغم گسترش آرمان‌های مردم‌سالارانه و شکل‌های مردم‌سالارانه حکومت که به افزایش درخواست‌های شفافیت کمک شایانی کرده است، در اقدامات و تقلای حکومت برای مبارزه با فساد اداری، نوعی تناقض وجود دارد. دولت‌ها به بهانه‌های گوناگون، جامعه را از ظرفیت‌های دیگر منابع و ابزارهای غیر دولتی مبارزه با فساد اداری محروم می‌سازند. مقامات دولتی برای حفظ پنهان‌کاری، پرهیز از بحث و جدل بر سر سیاست‌ها یا مخفی ساختن ناتوانی یا فساد نیز انگیزه دارند. این مقامات در همه جا - حتی مقامات صادق در مردم‌سالاری‌های ریشه‌دار - می‌کوشند از نظارت بگریزند. با وجود وعده‌های بسیار و انتشار گزارش شفافیت از سوی دولت، اغلب لایحه آزادی اطلاعات را به اجرا نمی‌گذارند. حتی در کشورهای اروپایی و سازمان‌های بین‌المللی، شفافیت سر زبان همه است و در سخنرانی‌های مقامات اتحادیه اروپا فراوان به کار می‌رود و در بسیاری از اسناد این اتحادیه به آن اشاره می‌شود؛ ولی بین عمل و وعده فاصله بسیاری هست (فلورینی، ۱۳۸۳، ص ۵۴۹).

یکی از پیامدهای مقاومت ساختاری دولت، فساد اداری به عنوان معضلی فراگیر است که گریبان بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران را گرفته و هزینه‌های فراوان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را در پی داشته است. به نظر می‌رسد در ایران این امر ناشی از ساختار سیاسی متکی بر درآمد نفتی است که بر پایه یک بوروکراسی گسترده، خود را بی‌نیاز از مردم احساس می‌کند و علاقه‌ای به شکل‌گیری نهادهای مدنی ندارد. پیامد این وضعیت، پاسخ‌گونی نبودن نظام سیاسی در قبال رفتارهایش می‌شود و در پی آن، بی‌اعتمادی شکل می‌گیرد.

اگر مروری بر برنامه‌های توسعه کشور در دو دهه گذشته داشته باشیم، آشکارا متوجه می‌شویم به رغم آنکه کوچک کردن حجم دولت، همواره یکی از راهبردهای اساسی این برنامه‌ها بوده است، در عمل بر گستره مداخله دولت در اقتصاد افزوده شده است. به هر حال تقلای مبارزه با فساد اداری در اقتصاد به شدت دولتی و رانتی، به سادگی رخ نخواهد داد و نیازمند تحولی ساختاری است. از آنجا که ماهیت و ساختار دولت در ایران تصدی‌گر و مداخله‌گر است، برخی معتقدند

مهم‌ترین نهادی که مانع کار در ایران است، نهاد دولت است. دولت آن‌چنان مقررات پیچیده‌ای در اطراف خود ساخته و فرهنگی ایجاد کرده که واقعاً همه جا مانع اصلی بر سر راه توسعه است. آنچه ما واقعاً لازم داریم، دولت مقتدر و در عین حال کارآمد و کوچک است. دارنده این دیدگاه با اشاره به ساختار دولت که شامل مجموعه‌ای از وزارتخانه‌هایی با وظیفه اعمال حاکمیت است، می‌گوید: حاکمیت تعریف مشخص و دامنه آن محدود است؛ حاکمیت در انحصار دولت است. بیرون از دولت کسی حق ندارد وارد قلمرو حاکمیت شود (درخشان و مهرآرا، ۱۳۸۳، ص ۳۷۷-۳۷۸).

از جمله مشکلات شفاف‌سازی امور دولتی و عمومی، حجم قوانین و بازدارندگی آنهاست. محسنی ثانی از اعضای وقت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس با برقراری ارتباط میان بوروکراسی گسترده و ناکارآمد و فساد ناشی از آن، می‌گوید: وجود بیش از ده‌هزار قانون متعدد از ابتدای تأسیس مجلس در ایران، سبب شده است ادارات، نهادهای دولتی و خصوصی و کارگزاران بتوانند با سوء استفاده از برخی از این قوانین موجبات فرار قانون و ایجاد فساد اقتصادی را فراهم سازند (تابناک، کد خبر ۴۶۱۵۰۱، ۷ دی ۱۳۹۳).

عامل دیگری که در شفافیت اهمیت دارد، دسترسی به اطلاعات و آمار درست و دقیق است؛ زیرا کارشناسان اقتصادی بدون اطلاعات صحیح و دقیق راه به جایی نخواهند برد. از دیدگاه خوش‌چهره ضعف نظام آمار و اطلاعات اقتصادی نیز نقش مهمی در فرایند کاهش کارایی تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی ایفا می‌کند. از نظر وی فقدان آمار و اطلاعات موجب می‌شود تصمیم‌گیری‌ها به نحو غلط باشد و امکانات به صورتی نامناسب تخصیص یابد. سپس اشاره می‌کند که مرکز آمار ایران که قلب تصمیم‌گیری و تدوین برنامه‌هاست، آمارهای موازی ارائه می‌کند. حتی در مورد جمعیت که اصلی‌ترین مؤلفه آمار کشور است، اختلافات جدی وجود دارد. پژوهان نیز دغدغه دیگری را مطرح می‌کند. وی می‌گوید: به طور کلی در ایران دسترسی به اطلاعات بسیار دشوار و پرهزینه است. شما اگر به قانون یا اطلاعاتی که در یک اداره موجود است، نیاز داشته باشید، افراد ذی‌ربط به راحتی اطلاعات را در اختیار شما نمی‌گذارند. کسب اطلاعات در نظام اقتصادی ما دشوار و پرهزینه است. اطلاعات یک مزیت یا رانت برای سیستم بوروکراتیک ایجاد می‌کند که بخشی از این سیستم برای منافع شخصی از آن استفاده می‌کنند و به همین علت آن را به راحتی در اختیار عموم قرار نمی‌دهند. آنچه بیان شد، ارتباط وثیقی با عدم شفافیت در اداره

امور عمومی دارد و زمینه فساد را فراهم می‌سازد (زهیری، ۱۳۹۷، ص ۱۰۵).

پیامد اختلال در حوزه‌های کارشناسی و دشواری دسترسی به اطلاعات مورد نیاز متخصصان به فقر تنوریک در نظام کارشناسی کشور انجامیده است. فقدان یک نظریه مقبول و تطبیق‌پذیر با اوضاع و احوال اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران و جهان از کاستی‌های برنامه‌ریزی و از موانع تصمیم‌گیری‌های بهینه اقتصادی است.

مشکل دیگری که شفافیت با آن روبه‌روست، به کنترل و نظارت مربوط می‌شود. شفافیت ارتباط وثیقی با کنترل و نظارت دارد. در عین حال وجود ادراکات متفاوت از ماهیت پدیده‌های مورد نظارت، نگرش‌ها، ارزش‌ها و مفروضات گاه متعارض نظارت‌کنندگان و نظارت‌شوندگان، فرایند نظارت و کنترل را با سختی روبه‌رو می‌کند. گاهی این تعارض‌ها از زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی سرچشمه می‌گیرد و تأثیر مطلوب یا نامطلوب زیادی بر روند شفافیت می‌گذارد و تحلیل واقع‌بینانه از «آنچه هست» و آنچه «باید باشد» را دچار مشکل می‌کند.

از سوی دیگر ابهام در اهداف، پیچیدگی، تقسیم کار و تعیین وظایف سازمانی، مشکلات ناشی از قوانین و مقررات، پراکندگی خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها، ناهماهنگی، بهینه‌نبودن نظام‌ها و روش‌ها و سرانجام ساختارهای سازمانی از مشکلات نظارت و کنترل سازمانی به مثابه پیش‌شرط شفافیت به شمار می‌آیند.

ب) راهکارها

حکومت‌ها امروزه منتخب مردم‌اند و دوام و بقای آنها وابسته به حمایت و خواست مردم است و در معادلات سیاسی نیاز مبرم به ارتباط و تعامل با مردم دارند. البته این ارتباط و تعامل باید بر اساس سازوکار مناسب خود که همان ایجاد اعتماد است، برقرار و حفظ شود. افزایش اعتماد سیاسی موجب تعامل بیشتر و بهتر بین مردم و دولت و جلب مشارکت سیاسی مردم می‌شود و درعوض کاهش آن، موجب عدم حمایت و پشتیبانی مردم از مسئولان، عدم رعایت قوانین و مقررات، عدم حمایت از برنامه‌های دولت، کاهش مشارکت سیاسی، سرایت بی‌اعتمادی به نهادها و سازمان‌های دولتی و در موارد حاد، موجب بحران مشروعیت حکومت می‌شود (پناهی، ۱۳۸۶، ص ۷۵).

شواهد جهانی گویای آن است که یک حکومت توانمند با نهادهای دولتی شایسته و شفاف، پیوندی مستقیم با رشد درآمدها، افزایش ثروت ملی و دستاوردهای اجتماعی دارد. در کشورهایی

که نهادهای دولتی کارآمد، درستکار و مبتنی بر شایسته‌سالاری‌اند، قوانین و مقررات ساده و روشن‌اند؛ حاکمیت قانون به گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود؛ سیاست‌ها و چهارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست؛ جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخ‌گویی دولت‌ها را ارتقا می‌دهد؛ درآمدها، سرمایه‌گذاری‌ها و رشد افزایش می‌یابند و امید به زندگی طولانی‌تر پدیدار می‌شود (Thomas, 2000, p.136).

همان گونه که اشاره شد، میان حکمرانی خوب و شفافیت رابطه دیالکتیک برقرار است. شفافیت یکی از کارویژه‌های اصلی حکمرانی خوب است و درواقع، حکمرانی خوب بدون شفافیت تحقق نمی‌یابد؛ از سوی دیگر امکان تحقق شفافیت بر فراگرد تحقق نسبی دیگر کارویژه‌های حکمرانی خوب قرار دارد؛ بنابراین برای تحقق شفافیت و دسترسی عموم به اطلاعات امور دولتی و آگاهی آنان به کردارهای حاکمان دست کم باید چند گام اساسی برداشت:

۱) تغییر در ساختار و اندازه دولت

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رغم تأکید بر ساختار بسیط و نیمه‌متمرکز دولت در ایران، با رشد غیرطبیعی دولت و بی‌قوارگی آن روبه‌رویم که منجر به تصدی‌گری حداکثری آن شده است. دولت در ایران بین دو نقش تصدی‌گری و هدایت‌گری قرار دارد؛ یعنی در برخی امور آمرانه و در برخی دیگر مشارکتی عمل می‌کند. از آنجا که شفافیت در یک مدل مردم‌سالار و مشارکتی تحقق می‌یابد، تا رسیدن به نقش تسهیل‌گری و تفویض دولت فاصله وجود دارد.

بنابراین باید در نظام اداری و ساختار دولت تحول عمیقی رخ دهد؛ باید از ابعاد دولت کاست و وظایف آن را به بازار و دیگر نهادهای غیردولتی واگذار کرد. از این طریق نهادهای مدنی سهمی در حکمرانی می‌یابند و مناسبات میان مردم و حاکمیت بهبود پیدا می‌کند. نهادهای مدنی رفتار خودسرانه سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران را محدود می‌کنند و در مقابل توانایی دولت را افزایش می‌دهند؛ همچنین بر میزان رقابت در فرایند سیاسی و اقتصادی و درجه پاسخ‌گوکردن سیاست‌مداران در قبال اعمالشان تأثیر می‌گذارد. به‌شمار آوردن تمام جمعیت یک کشور در تصمیم‌گیری‌ها می‌تواند به انسجام اجتماعی که پیش‌شرط اعتمادسازی است، یاری رساند.

بی‌گمان حضور دولت در اداره امور عمومی هم ضرورت دارد و هم در بسیاری از حالات دارای منافع است؛ اما تجربه چند دهه گذشته نشان داده است مداخله گسترده دولت، غیرضروری

و ناکارآمد می‌باشد. بدین ترتیب باید پذیرفت که حکمران خوب تکمیل‌کننده دیگر نهادهای خصوصی و مدنی می‌باشد و رقیب آنان به شمار نمی‌آید.

۲) توسعه نهادمندی سیاسی

استمرار نظام‌های سیاسی و قابلیت‌های آنها برای عبور از بحران‌ها بر اعتماد عمومی و مشروعیت استوار است. از جمله راه‌های ایجاد اعتماد به رسمیت‌شناختن حق دسترسی مردم به اطلاعات و قرارگرفتن مردم در جریان تصمیماتی است که از سوی آنها گرفته می‌شود؛ بنابراین اصل شفافیت با تحقق کامل حق مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت سیاسی مشترک آنها ارتباط دارد. بدین ترتیب با گسترش آرمان‌های مردم‌سالاری و شکل‌های مردم‌سالارانه حکومت، درخواست‌ها برای شفافیت بیشتر می‌شود. ظهور جامعه مدنی و گروه‌های سازمان‌یافته‌ای که در بسیاری موارد فشار برای شفافیت را مد نظر دارند، فعالیت نهادهای غیر دولتی را فزاینده می‌سازد.

کارآمدسازی در حکمرانی خوب بر پایه نهادمندی سیاسی قرار دارد. وجود نهادهای مدنی نیرومند، سطح مشارکت سیاسی را افزایش می‌دهد و این نهادها نقش میانجی میان دولت و مردم را ایفا می‌کنند و مانع بی‌ثباتی سیاسی می‌شوند؛ بر تأمین آزادی‌های مدنی، سیاسی و اقتصادی و نیز اعمال مردم‌سالاری تأکید دارند؛ همچنین سازوکارهایی برای تحقق مردم‌سالاری، مشارکت مدنی، پاسخ‌گویی مدیران و دولت به مردم و عدالت اجتماعی پیش‌بینی می‌کنند. در حال حاضر سطح نهادمندی سیاسی در ایران بسیار ضعیف است. فقدان نهادهای مدنی و احزاب سیاسی فعال در ایران، مشارکت سیاسی را به سطح شرکت در انتخابات تنزل داده است.

۳) اصلاح نظام قانون‌گذاری

وضع قوانین ناسازگار، گستردگی نظام بوروکراتیک غیر مشارکت‌جو و ناتوان در تحقق دولت کارآمد، پراکندگی و تعدد دستگاه‌ها و مراجع متولی امور عمومی کشور، ضعف ساختار و ظرفیت‌های مدیریتی کشور و وجود نظام‌های متعدد تصمیم‌گیر و سلطه وسیع دولت بر نظام تولید و توزیع ثروت از جمله مشکلات ساختاری دولت به شمار می‌آید. ساختار تقنین کشور باید اصلاح شود. مقررات زیاد نه تنها اسباب بزرگ‌شدن و بدقوارگی دیوان‌سالاری را فراهم می‌سازد، بلکه به دیوان‌سالاران امکان می‌دهد با استفاده از مقدار زیاد مقرراتی که در اختیارشان است، خود را مبدع فرض کرده، بر مردم مسلط شوند؛ از طرفی، زیادی قانون به بی‌قانونی منتهی می‌شود

و زمینه‌های قانون‌گریزی و فساد را فراهم می‌سازد. ژان ژاک روسو در جایی گفته بود هر جا قانون زیادی وجود دارد، نشان می‌دهد در آنجا مشکلی وجود دارد.

۴) اجماع نخبگان

همان گونه که اشاره شد، حکمرانی خوب مستلزم میانجی‌گری میان دیدگاه‌های مختلف بازی‌گران موجود در جامعه است که به منظور رسیدن به اجماع گسترده به نفع کل جامعه و نحوه دستیابی به آن تلاش می‌کند. حسین عظیمی با تأکید بر ضرورت اجماع نظر کلان نخبگان در خصوص راهبرد توسعه، روش‌ها و مدل‌های آن، روشن بودن شیوه‌ها و الگوهای آن، معتقد است زمانی این پدیده تحقق‌پذیر است که در ایران یک مکتب فکری معین و منطقی مبتنی بر اجماع نظر جناح‌ها و گروه‌های مختلف سیاسی به‌ویژه نخبگان تصمیم‌گیرنده برای توسعه پدید آید (عظیمی، ۱۳۷۱، ص ۵).

۵) جریان آزاد اطلاعات و شفافیت

شفافیت میزان و نحوه دسترسی به اطلاعات به طور عادلانه است. از آنجا که عدم شفافیت سازوکارهای تخصیص و توزیع مناسب منابع را با اختلال روبه‌رو می‌سازد، اسباب برهم‌زدن تعادل در سیستم شده، ناکارآمدی را در پی خواهد داشت؛ بنابراین شفاف‌سازی عملکرد دولت می‌بایست در صدر برنامه‌های تجدید ساختار قرار گیرد و در محرمانه‌بودن بسیاری اطلاعات تجدید نظر شود؛ زیرا آگاهی جامعه به‌ویژه صاحب‌نظران و کارشناسان از عملکرد دولت شرط لازم برای تحقق مردم‌سالاری و افزایش اعتماد عمومی به دولت است؛ بنابراین نیازمند تدوین و اجرای برنامه ملی شفاف‌سازی فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع هستیم.

نتیجه

فساد از جمله مسائلی است که گریبان بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه را گرفته است. فساد پدیده‌ای تعمیم‌یافته و یک مشکل جهانی است که بر بسیاری جوامع سایه انداخته؛ اما میزان آن متفاوت است. درواقع فساد را باید نوعی عارضه ناشی از ضعف بنیادین دولت و حکومت به شمار آورد. درخواست‌های فزاینده برای شفافیت تحت تأثیر جهانی‌شدن و گسترش مردم‌سالاری و توسعه نهادهای مدنی بوده و به دگردیسی در الگوهای اداره امور عمومی انجامیده است.

شفافیت یکی از مفاهیم کلیدی در مباحث مربوط به فساد و سلامت اداری است که مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به کار می‌رود. شفافیت از طریق آشکار ساختن روند امور دولتی و عملکرد مقامات حکومتی خطر ارتکاب فساد و سوء استفاده از موقعیت و مقام را کاهش می‌دهد. رویکردهای مختلفی درباره مبارزه با فساد پیشنهاد شده است؛ اما بیشتر آنها در اجرا شکست خورده‌اند. در این میان سه رویکرد بیشترین توجه را به سیاست‌های فساد داشته‌اند: تئوری کنش جمعی؛ رویکرد اقتصاد سیاسی و تئوری حکمرانی خوب. با توجه به تجربیات ناشی از موقعیت و وضعیت کشورهای در حال توسعه، حکمرانی خوب با اقبال بیشتر نهادهای بین‌المللی مواجه شد. از بین دو رویکرد عمده به فساد اداری (فساد اداری به مثابه نوعی کژرفتاری که رویکردی اخلاقی است و دیگری فساد اداری به مثابه ضعف ترتیبات نهادی)، حکمرانی خوب توجه خود را به رویکرد دوم معطوف داشته است.

بررسی موضوع شفافیت و مقابله با فساد در ایران نشان می‌دهد در اسناد فرادستی اهتمام جدی برای حل این مسئله وجود دارد؛ به طوری که ظرفیت‌های زیادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان اولین سند رسمی حاوی قوانین و مقررات و نهادهای ضروری برای مقابله با فساد از طریق نظارت و کنترل و پاسخ‌گویی وجود دارد؛ اما در هنگامه مبارزه با فساد گسترده مالی و اداری، چالش‌هایی پدید می‌آید که در این مبارزه در عمل توفیق چندانی به دست نمی‌آید. ضعف در ترتیبات نهادی و نهادمندی سیاسی و نهادهای مدنی، بوروکراسی غیر شفاف و دشواری دسترسی به اطلاعات، ناکارآمدی نهادهای نظارت و کنترل، وجود ابهام و پیچیدگی در قوانین و مقررات، پایین بودن ضریب اعتماد عمومی به دولت و نبود انگیزه کافی برای شفافیت از جمله این چالش‌ها به شمار می‌آیند.

اگر مروری بر برنامه‌های توسعه کشور در دو دهه گذشته داشته باشیم، آشکارا متوجه می‌شویم به رغم آنکه کوچک کردن حجم دولت، همواره یکی از راهبردهای اساسی این برنامه‌ها بوده است، در عمل بر گستره مداخله دولت در اقتصاد افزوده شده است. به هر حال تقلای مبارزه با فساد اداری در اقتصاد به شدت دولتی و رانتی، به سادگی رخ نخواهد داد و نیازمند تحولی ساختاری است.

راهکارهای اساسی برای گسترش شفافیت و مبارزه با فساد دست کم نیازمند چند اقدام است:

۱. تغییر در ساختار و اندازه دولت؛ ۲. توسعه نهادمندی سیاسی؛ ۳. اصلاح نظام قانون‌گذاری؛ ۴. اجماع نخبگان؛ ۵. جریان آزاد اطلاعات و شفافیت.

منابع

۱. اختری، سجاد و لطف‌الله دارابی؛ «شفافیت از دیدگاه حکومت اسلامی و حکمرانی خوب»، فصلنامه نظارت و بازرسی؛ س ۱۳، ش ۴۷، ۱۳۹۸.
۲. اسماعیل‌زاده، حسن و مجتبی همتی؛ «حکروایی خوب، راه چاره تحقق شهر خوب»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی؛ س ۲۶، ش ۲۸۸، ۱۳۹۱.
۳. پاک‌سرشت، سلیمان و زین‌العابدین افشار؛ «ارزیابی تئوری برنامه سیاست‌های ضدفساد در ایران بعد از انقلاب اسلامی»، مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی؛ دوره ۷، ش ۲۵، ۱۳۹۶.
۴. پایگاه خبری تابناک؛ کد خبر ۴۶۱۵۰۱، ۷ دی ۱۳۹۳.
۵. پناهی، محمدحسین و فریبا شایگان؛ «اثر میزان دین‌داری بر اعتماد سیاسی»، فصلنامه علوم اجتماعی؛ دوره ۳۷، ش ۳۷، ۱۳۸۶.
۶. پورعزت، علی‌اصغر، آرین قلی‌پور و حوریه باغستانی برزکی؛ «رابطه آگاهی شهروندان از حقوق شهروندی با پاسخ‌گویی و شفافیت سازمان‌ها»، فصلنامه رفاه؛ دوره ۱۰، ش ۳۸، ۱۳۸۹.
۷. جاسبی، جواد و ندا نفری؛ «طراحی الگوی حکمرانی خوب برپایه نظریه سیستم‌های باز»، فصلنامه علوم مدیریت ایران؛ س ۴، ش ۱۶، ۱۳۸۸.
۸. حسنی، علی و عبدالحمید شمس؛ «راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی»، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی؛ س ۲، ش ۱، ۱۳۹۱.
۹. حسین‌زاده بحرینی، محمد؛ «بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی خوب با آموزه‌ها و سیره حکومت امام علی (ع)»، در: احمد می‌دری و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب بنیان توسعه؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۱۰. درخشان، مسعود و محسن مهرآرا؛ نگاهی به مسائل اقتصادی ایران و راهکارهای آن (مجموعه سخنرانی)؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۱۱. رسولی، رضا؛ «نقش بانک جهانی در مبارزه با فساد»، مجله تحول اداری؛ س ۸، ش ۵، ۱۳۸۷.
۱۲. ساریخانی، عادل و روح‌الله اکرمی سراب؛ «کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست

- جنایی»، مجله حقوقی دادگستری؛ ش ۸۲، ۱۳۹۲.
۱۳. صالح، صبحی؛ نهج البلاغه؛ تصحیح فیض الاسلام؛ قم: دار الهجره، ۱۴۱۴ق.
 ۱۴. ضمیری، عبدالحسین و رضا نصیری حامد؛ «حکمرانی خوب و نقش شفافیت در تحقق آن»، فصلنامه پژوهش نامه؛ ش ۵۲، ۱۳۸۹.
 ۱۵. عظیمی، حسین؛ مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران؛ تهران: نشر نی، ۱۳۷۱.
 ۱۶. فلورینی، آن؛ «سیاست شفافیت: آیا دست نامرئی بازار نیاز به دستکش شفاف دارد؟»، در: احمد می‌دری و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
 ۱۷. قانون اساسی.
 ۱۸. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).
 ۱۹. قلی‌پور، رحمت‌الله؛ «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت در ایران»، نشریه دانش مدیریت؛ ش ۶۷، ۱۳۸۳.
 ۲۰. مصطفوی، حسن؛ التحقيق فی کلمات القرآن الکریم؛ ج ۳، بیروت: دار الکتب العلمیه، ۱۴۰۲ق.
 ۲۱. موش اوکلوریال، دیلک و عایشه دورگان؛ «راهکارهای حقوقی مبارزه با فساد اداری در ترکیه»، ترجمه محمدجواد حق‌شناس؛ گزارش پژوهشی؛ س ۴، ش ۳۵، ۱۳۹۰.
 ۲۲. میدری، احمد؛ «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی؛ س ۶، ش ۲۲، ۱۳۸۵.
 23. Sturges, Paul; **What is This Absence Called Transparency**; Delivered at an ICIE Conference, Pretoria, 2007.
 24. World Bank; **World Development Report**; Washington: Oxford University Press, 1997.
 25. Thomas, Vinod, et al; **Quality of Growth**; Chapter 6, Published for World Bank by Oxford University Press, 2000.
 26. <https://farsi.khamenei.ir/messagecontent?id=3062>.
 27. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/125660>.
 28. <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=28427>.